

モバイル市場の公正な競争環境の整備に向けたアクション・プラン

令和 2 年 10 月 27 日
総 務 省

携帯電話は、いまや国民の生活必需品となっているとともに、国民の生命・財産を守り、社会経済活動を支える重要インフラとしての役割を果たしており、国際的に見ても遜色がなく、国民利用者にとって分かりやすく納得のできる料金・サービスの実現が求められる。そのためには、低廉で多様なサービスの中から、利用者が自らのニーズに合ったものを利用できる環境の整備が必要となる。

総務省においては、これまでも、事業者間の活発な競争を通じて低廉で多様なサービスの実現を図るべく、モバイル市場における公正な競争環境を整備するための取組を進めてきた。近年では、2019 年 10 月に、通信料金と端末代金の完全分離や行き過ぎた囲い込みの禁止等を内容とする電気通信事業法の一部を改正する法律（令和元年法律第 5 号。以下「改正法」という。）が施行され、以後、その着実な執行を進めてきた。また、2019 年 11 月に SIM ロック解除を一層推進するため、関係ガイドラインを改正¹するとともに、本年 6 月には、日本通信（株）と（株）NTT ドコモの間のモバイル音声卸料金について、電気通信事業法（昭和 59 年法律第 86 号。以下「事業法」という。）に基づく総務大臣裁定を行った。

このように公正な競争環境の整備に向けた政策的対応が進む中、各事業者においては、主として改正法の成立以降、それぞれの経営判断の下、次のような新サービスの導入や料金プランの見直しを進めてきている。

- ・ モバイル市場において合計で 9 割近くの契約数シェアを有する MNO（Mobile Network Operator）3 社²において、改正法の施行に先立ち、「低・中容量」³、「大容量」⁴とともに期間拘束のあるプランについて 3 割程度の料金引下げを行った。
- ・ 第 4 の MNO である楽天モバイルが、データ契約容量無制限⁵で月額 2,980 円という低料金で本年 4 月から本格参入した。
- ・ 一部の MNO においては、メインブランドよりも低廉なサブブランドを展開するとともに、その後、データ契約容量上限を引き上げるなどの見直しを行った。

¹ 「移動端末設備の円滑な流通・利用の確保に関するガイドライン」。

² （株）NTT ドコモ、KDDI（株）及びソフトバンク（株）。

³ 一月当たりの高速データ通信の契約容量の上限が概ね 10GB 程度以下のもの。

⁴ 一月当たりの高速データ通信の契約容量の上限が概ね 20GB 程度以上のもの。

⁵ 高速データ通信の契約容量が無制限であるのは楽天モバイルの自社ネットワークエリアのみ。その他（他社ローミングエリア）は国内で一月当たり 5GB が上限。

- ・MVNO (Mobile Virtual Network Operator) において、前述の総務大臣裁定を受け、MVNO 初の「音声かけ放題」プランや、一月当たりデータ使用量 1 GB を月額 480 円で提供する低価格プランを導入するなどの動きが出てきた。

こうした政策的対応及び各事業者による競争の結果について、データ容量別の現在の料金水準を見ると、

- ①低・中容量のプランについては、MNO 3 社のメインブランドとは別に、MVNO や MNO のサブブランドにより多様で低価格なサービスが提供されてきている。ただし、改正法成立前に従前の MNO 3 社のメインブランド（期間拘束のあるプラン）に加入し、今なお留まっている利用者にとっては、政策的対応及び競争の結果による値下げをあまり実感できない状況にある。
- ②大容量のプランについては、現時点では全国的なエリア展開に至っていない楽天モバイルを除くと、MNO 3 社のメインブランドを中心とした月額 8,000 円前後のプラン以外の選択肢があまり提供されておらず、国際的に見ても高価格な料金水準にある。

また、市場の状況を見ると、MVNO の契約数は増加傾向にあり、その市場シェアは 13.2%に達しているものの、依然として MNO 3 社の市場シェアは 9 割近くを占め、協調的な価格形成を促す寡占市場としての特徴を引き続き有していると考えられる。

携帯電話端末の代金については、改正法の施行により通信料金と端末代金の分離が図られたが、その後、「高価格帯」⁶の端末に加え、「低価格帯」⁷や「中価格帯」⁸の端末の取扱いが増加しており、消費者にとって、従来よりも幅広い価格帯での選択が可能となっている。

今後は、以上述べた政策的対応及び競争の状況に加え、新型コロナウイルス感染症の拡大等を受けたモバイル通信需要の増加や 5G の本格的普及の開始といった環境変化を踏まえつつ、引き続き、国際的に見ても遜色がなく、利用者にとって分かりやすく納得ができるような、低価格で多様な料金やサービスの「選択肢が十分に提供」され、その中から「利用者が自らのニーズに合ったものを選択し、利用できる」環境の整備に取り組む必要がある。

総務省では、改正法により講じた措置の効果やモバイル市場に与えた影響について、「電気通信市場検証会議」（座長：大橋弘東京大学公共政策大学院長）の下に、「競争ルールの検証に関するWG」（主査：新美育文明治大学名誉教授）を設置し、検証を行ってきた。同WGは、本年10月に「競争ルールの検証に関する報告書2020」（以下「WG報告書」という。）を取りまとめ、モバイル市場における競争状況を評価するとともに、一層の公正な競争環境の整備を図る観点から、改正法の着実な執行に加え、

⁶ 店頭での小売価格（一括・分割払い含む）が概ね10万円を超えるもの。

⁷ 上記小売価格が概ね3～4万円程度以下のもの。

⁸ 上記小売価格が概ね4～10万円程度以下のもの。

MNP（携帯電話の番号ポータビリティ）の利用環境の改善を始めとする今後の取組の方向性について提言を行った。

また、その他にも、「接続料の算定等に関する研究会」（座長：辻正次神戸国際大学学長・教授）において、本年9月に第四次報告書を取りまとめ、指定電気通信設備を用いた卸役務に係る料金の適正性の検証やモバイル接続料の適正性の向上に関する提言が行われる等、関連する有識者検討会等においても、議論の進展が見られるところである。

総務省では、これらの報告書等を踏まえ、モバイル市場の公正な競争環境の整備に向けて、総務省として今後取り組むべき事項について具体化を図る観点から、今般、「アクション・プラン」を取りまとめた。

総務省は、本プランに基づき、事業者間の競争がしっかりと働くよう、公正な競争環境の整備に取り組んでいく。携帯電話事業者においても、本プランを踏まえ、公正な競争環境の下、各自の経営判断に基づき、国際的に見ても遜色がなく、利用者にとって分かりやすく納得感のある料金やサービスの実現に向けて、不断の取組を行うことが期待される。

1. 基本的な考え方

総務省においては、これまでも、モバイル市場における事業者間の競争を通じて、料金の低廉化やサービスの多様化を促進してきたところであり、政府の取組としては、引き続き、公正な競争環境を整備することが基本である。その際、事業者間の競争環境の整備のみならず、利用者が、多様な事業者及びその提供する料金プランやサービスの中から、自身にとって必要かつ適切なものを理解・選択し、できるだけ手軽に乗り換えることができるようにするための取組を進めていくことが必要である。

- こうした考えの下、本プランは、前述の報告書等を踏まえた総合的な対策として、
- ①利用者が市場とサービスの現状について理解を深め、自らのニーズに合ったプランを選択することを可能とする観点からの「分かりやすく納得感のある料金・サービスの実現」、
 - ②MNO-MVNO間及びMNO間の競争により料金の低廉化やサービスの多様化を促す観点からの「事業者間の公正な競争の促進」、
 - ③競争により実現した多様なサービスやプランを利用者が自由に選択し、できるだけスムーズな形で乗り換えることができるようにする観点からの「事業者間の乗換えの円滑化」
- を不可分一体の3本柱として、柱ごとに今後取り組むべき具体的な内容を記述したものである。

これらの取組に当たっては、公正取引委員会や消費者庁等と連携し、総務省として必要な対応を行っていく。その上で、モバイル市場の競争状況を引き続き注視し、国際比較も踏まえ、必要な政策的措置について不断に見直しを行っていく。

2. 具体的な取組

(1) 分かりやすく納得感のある料金・サービスの実現

携帯電話サービスについて、利用者が理解することが期待できないような過度に複雑な料金プランやサービスが提供されることは、MVNO や中古端末に対する認知不足と相まって、利用者の正確な理解やそれに基づく適切な選択を妨げ、結果として、事業者間の公正な競争を阻害することに繋がる。

事業者間の公正な競争を通じて料金の低廉化やサービスの多様化を図っていく上では、利用者が料金やサービスの内容を理解できることが前提となることから、利用者が正確な理解に基づいて、ニーズに合った料金プランを選択できるようにするための取組を行っていく。

具体的には、以下の施策を実施する。

①通信料金と端末代金の完全分離

ア 事業法第 27 条の 3 の着実な執行、違反事案の摘発

事業法第 27 条の 3 に基づく通信料金と端末代金の完全分離について、関係規律に違反した携帯電話事業者及び販売代理店に対して厳格に法を執行する。個々の違反事案の内容を踏まえ、携帯電話事業者及び販売代理店に対して違反行為の速やかな是正や再発防止策の徹底等を求める。

また、通信契約がない者に対しても端末を販売するとしながら、端末の販売実態がない等、規律の潜脱に繋がる行為を抑止するため、覆面調査を実施し、不適切な実態が判明した場合には、携帯電話事業者や販売代理店に対して是正を求めていく。【引き続き実施】

イ モバイル市場の動向を踏まえたルールの明確化

改正法の趣旨に反する潜脱的な行為や事業者の理解不足によって公正な競争が損なわれる行為が行われることのないよう、共通のルールを明確にし、関係者による理解を促進するため、ガイドラインを随時見直すとともに、携帯電話事業者及び販売代理店の正確な理解を図る。【本年秋にガイドラインを改正し、その後継続的に見直しを検討】

②利用者に誤解を与える表記や販売代理店における不適切な説明の是正

ア 「頭金」の用法の是正

WG 報告書において指摘された携帯電話業界独自の「頭金」という用語の用法について、利用者の立場に立った是正が行われているかどうかについて消費者庁とも連携しながらフォローアップを行い、必要に応じて是正を求める。【年内に携帯電話事業者が行っている代理店指導の状況等を確認し、必要に応じて是正を求めるとともに、継続的にフォローアップを実施】

イ キャリアショップごとに端末価格が異なる可能性があることについての周知

WG 報告書を踏まえ、販売代理店ごとに端末価格が異なることについて、携帯電話事業者による周知が適切に行われるようフォローアップを行うとともに、消費者庁とも連携しながら、総務省として一般消費者への積極的な周知を行う。【年度内に携帯電話事業者の対応状況等を確認し、必要に応じて是正を求めるとともに、継続的にフォローアップを実施】

ウ 適合性の原則違反が認められた場合の対応

販売代理店において、利用者のニーズや知識に応じた勧誘等が行われるよう、事業法に基づく「適合性の原則」に違反する勧誘や説明が行われていないかについて定期的なモニタリングを行い、必要に応じて是正を求める。【引き続き実施し、継続的にフォローアップを実施】

エ 提供条件に係る消費者の正確な理解の確保

携帯電話の料金体系が分かりづらいとの指摘があることを踏まえ、複雑な割引等を前提とした通信料金によってではなく、利用者が十分に理解可能な料金体系により、通信料金そのものによる競争を確保する観点から、各種割引の適用状況等の実態を把握し、必要に応じて利用者への訴求方法や説明方法等に関して是正を求める。【年度内に携帯電話事業者が行っている割引等の実態を確認し、必要に応じて訴求方法や説明方法等に関して是正を求めるとともに、継続的にフォローアップを実施】

③消費者利益の一層確保

ア 消費者の一層の理解促進

携帯電話の料金やサービスの内容や関連するルール等について、一層の周知・理解促進に取り組む。具体的には、改正法に適合するプランに移行するメリットや他事業者への乗換えのための手続（SIM ロック解除を含む）等について、分かりやすく解説したポータルサイトを構築すること等により専門知識がない利用者

でも、それぞれのニーズに合ったサービスを容易に選択できるようにする。【年内を目途にポータルサイトを構築し、順次内容を拡充】

イ 不適正事案の早期発見と対応強化

事業法第 27 条の 3 に違反する可能性のある事案等について、各総合通信局等に設置している通報窓口を適切に運用し、寄せられた情報に基づく携帯電話事業者及び販売代理店への是正の働きかけを強化する。また、国民生活センターや各総合通信局等の関係機関との連携の強化を図る。【引き続き実施】

④中古端末を含めた端末流通市場の活性化

通信料金と端末代金の完全分離を踏まえ、端末流通の多様化の動きが見られることから、一層の流通促進を図るため、中古端末の安心・安全な流通を促進するための民間事業者団体による認証制度の取組の支援や、中古端末の SIM ロック解除の促進等に取り組む。また、消費者が安心・安全に中古端末を利用できるよう、純正品を含め適切な修理部品の入手など中古端末の流通促進に係る課題やそれに対する関係者の対応の状況について、電波法（昭和 25 年法律第 131 号）及び事業法に基づく登録修理業者等を通じた実態把握を進める。【引き続き実施】

(2) 事業者間の公正な競争の促進

モバイル市場において競争をより一層機能させていくためには、設備競争とサービス競争のバランスにも留意しつつ、MNO-MVNO 間及び MNO 間でそれぞれ有効に競争が働く環境を整備することが重要である。

MVNO による低廉で多様なサービスの提供を促進するためには、MVNO による料金設定を左右し、MNO-MVNO 間の競争条件に影響を与えるネットワーク設備の使用料（卸料金及び接続料）の適正性を十分に確保することが必要である。このため、算定プロセスの一層の透明性の向上を図りつつ、制度整備の検討を含めた取組を行う。

MNO 間においても、MNO 3 社とそれ以外の者とは、サービスエリアのカバー率等において差が生じており、MNO 間の競争条件に影響を与えている。必要に応じて設備共用を進めること等により、公正な競争環境の整備を行っていく。

具体的には、以下の施策を実施する。

① MNO-MVNO 間での競争環境の整備（接続料・卸料金の低廉化）

ア データ接続料について、情報通信審議会における審議状況を注視しつつ、今年度から 3 年間で昨年度比 5 割減を目指し、今年度から導入された将来原価方式の算定方法における適正性の向上、5G 時代の接続料の算定の在り方等に係る検討を行う。【年度内に検討を開始し、来年夏を目処に一定の結論を得る】

イ 音声卸料金について、日本通信（株）と（株）NTTドコモの紛争事案に係る総務大臣裁定（2020年6月30日）及び「接続料の算定等に関する研究会」第四次報告書（2020年9月25日報道発表）を踏まえ、「指定設備卸役務の卸料金の検証の運用に関するガイドライン」（2020年9月公表）に基づく検証を開始したところであり、この検証を通じて卸料金の適正化を図っていく。【来年夏までに検証結果を公表し、必要に応じて卸料金を是正】

ウ MNOのサブブランドが特に独立系MVNOとの間の競争環境に与える影響について、メインブランド・サブブランドの2つのサービスを提供しているMNOからブランド別のデータを取得し、検証を行う。【年度内に省令を改正するなどして、事業者からの報告を得た上で、検証を実施】

②MNO間での競争環境の整備

ア 周波数の有効利用の促進

5Gの本格的な普及によるトラヒック需要の増加を見据え、電波の公平かつ能率的な利用の観点から、一層の有効利用を図るため、MNO等に割り当てられた周波数の有効利用を検証し、今後の割当ての方策について検討する。【本年度中に検討を開始し、来年夏を目処に一定の結論を得る】

イ インフラシェアリングの促進

5G基地局の整備に当たっては、多数の基地局を効率的かつ低コストで設置することが必要になってくるところ、鉄塔等の設備を他人に使用させ、又は複数事業者間で共同使用する「インフラシェアリング」が重要になる。このため、「移動通信分野におけるインフラシェアリングに係る電気通信事業法及び電波法の適用関係に関するガイドライン」（2018年12月策定）に基づいて、引き続き「インフラシェアリング」の活用による移動通信ネットワークの円滑な整備を促進する。【引き続き実施】

（3）事業者間の乗換えの円滑化

事業者間の公正な競争を促進するためには、利用者1人1人が、現に加入している事業者との契約に過度に縛られることなく、自らのニーズに合った事業者・料金プラン・サービスにできるだけ手軽に乗り換えることができる環境の整備が重要である。

これまで、利用者の意思に反する自動更新を伴う契約や高額な違約金を伴う期間拘束契約の禁止等の取組を進めてきたが、依然として、乗換え時の過度な引き止め

やコスト負担、SIM ロックや固定通信契約等との抱き合わせによる過度な囲い込み等、事業者間の乗り換えに関する課題が指摘されている。

このため、利用者が実際に事業者やサービスを自由に選択した際に、できるだけ手軽に乗り換えることができるようにするため、乗換え時のスイッチングコストを低下させるための取組を行っていく。

具体的には、以下の施策を実施する。

①行き過ぎた囲い込みの是正（改正法に適合した契約への移行促進）

事業法第 27 条の 3 は、期間拘束のあるプランの違約金の上限を 1,000 円とする等、行き過ぎた囲い込みを禁止しているが、改正法の施行日前に締結された改正法に適合しない料金プランについては、利用者がプラン変更を能動的に行わない限り、契約が自動更新され続けるおそれがある。

利用者の移行や自由な事業者選択を促進するため、総務省による要請（2020 年 6 月・9 月）を受けた事業者の移行促進計画の進捗状況を把握した上で、必要に応じて、事業者に対して更なる取組を求める。【事業者の移行促進計画の進捗状況を四半期毎に把握し、必要に応じて措置】

②番号持ち運び制度（MNP）の利用環境の整備

MNP について、MNP の利用者にとってより使いやすいものとするため、MNP 引き止めのためのポイント付与等の過度な引き止め行為の禁止、オンライン受付の 24 時間化等による MNP 利用環境の改善及び手数料の原則無料化等のための制度整備を行う。また、MNP の手続について、現在のツーストップ方式に係る課題を改善し、ワンストップで実施できる方式の検討を行う。【制度整備：年内に「携帯電話・PHS の番号ポータビリティの実施に関するガイドライン」等を改正し、来年度より施行。ワンストップ方式等の検討：本年秋以降検討を行う。】

③キャリアメールの持ち運び⁹の実現に向けた検討

現在、MNO 3 社は、事業者間の乗換えの際のいわゆるキャリアメールの持ち運びを実現するサービスを提供していないが、利用者が手軽に事業者やサービスを乗り換えることができるよう、キャリアメールの持ち運びの実現に向けた検討を行う。【年度内に検討を行い、必要に応じて機能開放を含めた取組を実施】

④SIM ロック解除の推進

⁹ キャリアメールは、MNO が自社ドメインで契約者に提供する電子メールサービス。ここで言う「持ち運び」とは、利用者が、事業者を乗り換えた後もキャリアメールを継続的に利用できるようなことをいい、携帯電話の E メール転送機能を含む具体的な実施方式については今後検討を要する。

SIM ロック解除については、2019 年 11 月の「移動端末設備の円滑な流通・利用の確保に関するガイドライン」改正により、一定の条件を満たした場合には、端末購入時に解除可能であるが、利用者が十分に認知しておらず、今なお不要な SIM ロックが解除されないままとなる例がある。このため、不要な SIM ロックが確実に解除されるための方策について検討を行う。【下記⑤とともに、本年秋以降検討の場を設ける】

⑤eSIM の促進

現在、MNO 3 社は、eSIM¹⁰に対応したサービスをスマートフォン向けには提供しておらず、利用者が十分に事業者乗換え等のメリットを実感できていない。

利用者がより手軽に事業者やサービスを乗り換えることができるよう、MNO 及び MVNO によるスマートフォン向け eSIM サービスの提供を促進するための検討を行い、ガイドラインの策定等を行うとともに、必要に応じて、MVNO 向けに機能開放を促進する。【本年秋以降検討の場を設け、来年夏までにガイドラインの策定・公表】

⑥固定と携帯とのセット割引等の検証

固定通信と携帯通信のセット割引等において、固定契約の期間拘束や高額な違約金等により、携帯契約において実質的に過度な利用者の囲い込みが生じていないかについて確認するとともに、セット割引の適用状況や契約締結等補助（キャッシュバックや販売代理店向けの販売奨励金等）の額等について、必要なデータの報告を求め、固定通信市場において不当な競争を引き起こしていないか検証する。【本年秋以降順次実施】

3. 今後の進め方

総務省では、本プランにおいて示した各取組について、それぞれ当該取組の欄に記載した行程のとおり実施していく。その際、準備が整ったものについては前倒しで実施することも含め、スピード感を持って取り組んでいく。

公正取引委員会は、2016 年 8 月に「携帯電話市場における競争政策上の課題について」を公表し、2018 年 6 月にもフォローアップを含む調査を実施しているところであり、独占禁止法上問題となるおそれのある行為等について調査・検討を行っている。本プランの実施に当たっては、市場実態の把握や分析、さらには政策立案や法執行等にお

¹⁰ 携帯電話ネットワークにアクセスするための情報（契約者情報等）をオンラインで書き込むことができる SIM であって、携帯電話端末に組み込まれているものをいう。

いて、相互に補完しつつ、より効果的な取組となるよう、公正取引委員会と適時適切に情報共有を行っていく。

また、2（1）に掲げた取組を中心として、利用者の理解を高める観点から、不適切な表記や説明の是正等において、消費者庁と緊密に連携する。

加えて、今後の電波の割当て（特定基地局の開設計画の認定、変更認定等）の際には、特定基地局の利用の促進の観点から、上記2. に関する申請者の対応状況等を踏まえて審査し、条件として付すとともに、その実施状況の検証を着実に進めていく。

なお、本年8月に施行された「特定高度情報通信技術活用システムの開発供給及び導入の促進に関する法律」に基づいて、認定された導入計画に従って導入される一定の5G設備に係る投資について、税額控除等の支援措置を講じていくほか、携帯電話等エリア整備事業及び高度無線環境整備推進事業により、開設計画に含まれない5G用基地局を設置する場合の基地局や伝送路施設の整備費用を補助することとしており、引き続き、様々な政策ツールを用いて5G投資を促進していく。

今後、モバイル市場の競争状況については「競争ルールの検証に関するWG」を中心に毎年検証を行うこととし、市場環境の変化を適時適切に捉えつつ、必要に応じて、既存の取組の見直しや追加的な対策を取りまとめていく。

以上